

## **Éléments de synthèse**

Cécile Batisse et Michel Mignolet<sup>1</sup>

### **1. Introduction**

Le fédéralisme fiscal est un sujet largement débattu dans la plupart des pays développés : en Europe où ce débat est renforcé par l'intégration et l'élargissement qui soulèvent de nombreuses questions ; au Canada lié notamment aux pressions exercées par les dépenses de santé sur les budgets des gouvernements provinciaux ; ou encore en Suisse où la coopération est remise en cause. En effet, l'intégration croissante des marchés de biens et de services et des marchés de capitaux soulève de nombreuses questions quant aux possibilités des gouvernements nationaux et locaux pour influencer les choix de localisation des entreprises et des individus. Par ailleurs, du fait des processus de décentralisation observés dans de nombreux pays, la région se situe aujourd'hui à côté de la nation.

Les travaux présentés lors du premier atelier fournissent une excellente revue de la littérature relative au fédéralisme fiscal en se centrant sur deux questions : l'apport de la théorie du fédéralisme fiscal au débat politique, et l'expérience de quatre Etats fédéraux, à savoir la Suisse, l'Allemagne, le Canada et la Belgique.

L'objectif de cet article est de proposer une synthèse des situations suisses, canadiennes, allemandes et belges au regard des quatre thèmes développés dans le reste de l'ouvrage, à savoir la concurrence fiscale, le mimétisme fiscal, la solidarité financière interrégionale et la coopération entre l'Etat fédéral et ses composantes. Cet exercice est nécessairement réducteur et caricatural, mais l'objectif est de repositionner l'expérience de ces Etats fédéraux à travers quelques uns des enjeux du fédéralisme fiscal et des débats qui l'accompagnent.

### **2. Éléments de synthèse: le débat à travers l'expérience de quatre Etats fédéraux**

La science économique justifie l'intervention de l'Etat par certaines défaillances de marché. Celles-ci sont principalement appréciées au regard de l'optimalité parétienne et surviennent lorsque les prix sont incapables d'assurer une transmission correcte de l'information. L'Etat se substitue alors au marché pour fournir notamment des biens publics. Le fédéralisme

---

\* FUNDP, CREW, Rempart de la Vierge 8, B-5000 Namur, Belgique. E-mail : [michel.mignolet@fundp.ac.be](mailto:michel.mignolet@fundp.ac.be)

fiscal permet de rendre compte de l'action publique, en particulier lorsque celle-ci s'inscrit dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir (Musgrave, 1959). Le fédéralisme fiscal, « c'est tout à la fois : l'organisation territoriale d'un pays, les principes régissant la répartition des pouvoirs, des compétences, des recettes et des dépenses publiques entre niveaux hiérarchisés de gouvernement et le degré de centralisation – décentralisation de l'administration publique » (Derycke, 1994, p.19).

Les décisions collectives supposent cependant une procédure d'agrégation des préférences individuelles. Celle, généralement retenue dans le cadre d'un Etat démocratique, est le vote. Notons néanmoins que la démocratie, qu'elle soit directe ou représentative, n'est pas infaillible. En outre, les décisions collectives exigent une coopération entre les agents plus importante que celle implicite liée aux mécanismes de marché. Cette coopération s'avère d'autant plus délicate que la population concernée par le vote est hétérogène, les individus se distinguant notamment par leur revenu ou leur appréciation du bien public.

Il existe plusieurs types de fédéralisme, en particulier le fédéralisme concurrentiel versus fédéralisme solidaire (tableau 1). Le fédéralisme concurrentiel est fondé sur une stricte logique d'efficacité et sur l'idée que les choix collectifs sont déterminés à partir des simples utilités individuelles (Guihéry, 2004). Les agents sont supposés mobiles et migrent d'une localité à l'autre en fonction de leurs préférences. On pourrait penser que le Canada est un exemple de fédéralisme concurrentiel, puisqu'il est caractérisé par une répartition verticale entre les différents niveaux de pouvoir des compétences publiques, une autonomie fiscale des niveaux inférieurs de gouvernement, etc. Il ne s'agit cependant pas d'un fédéralisme concurrentiel « pur », car il intègre également une logique de coopération et de redistribution au niveau national. Le fédéralisme solidaire (exemples allemand et belge) s'appuie sur des considérations d'équité de l'action publique. Les recettes fiscales peuvent être partagées entre différents niveaux de pouvoir, des transferts entre juridictions, un partage et une redistribution des recettes fiscales et de certaines charges sont mis en place. La Suisse enfin est caractérisée par un confédéralisme coopératif. Il existe en effet par exemple des collaborations intercommunales et inter-cantonales, ainsi qu'un rapprochement des lois fiscales cantonales. Ce pays est caractérisé par ailleurs par un fédéralisme d'exécution, c'est-à-dire que la Confédération édicte des normes que les cantons

---

doivent respecter dans l'exercice de responsabilités déléguées.

**Tableau 1 : Caractérisation du fédéralisme**

	Caractérisation du fédéralisme
Allemagne	Fédéralisme solidaire (fraternel) et coopératif
Suisse	Confédéralisme coopératif
Canada	Fédéralisme concurrentiel et coopératif
Belgique	Fédéralisme solidaire et coopératif

Le fédéralisme fiscal s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat dans le choix de ses missions et dans la répartition des compétences et leur coordination entre les différents niveaux de pouvoir (Oates, 1972). D'une façon générale, le secteur public poursuit une triple mission. La première est une mission de stabilisation (notamment dans la sphère monétaire), au service d'objectifs macroéconomiques. La seconde est une mission de redistribution entre les personnes, en référence à des principes d'équité. Il est souhaitable que la redistribution inter-personnelle demeure de la responsabilité du pouvoir fédéral. A défaut, si la matière était décentralisée, des différences inter-régionales dans la générosité redistributive conduiraient à des mouvements de population non soutenables. Les personnes à revenus modestes afflueraient dans les zones plus avantageuses. Les titulaires de revenus plus élevés auraient tendance à fuir celles-ci. Le système s'écroulerait ... C'est l'argument de *la sélection adverse*. Dans le cas de la Belgique, toute décentralisation de la sécurité sociale s'expose au risque soulevé plus haut. La troisième enfin est une mission de production de services publics, en liaison avec des préoccupations d'efficacité. La capacité des gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux d'assumer leurs responsabilités dépend de l'équilibre entre la décentralisation des recettes et celle des dépenses gouvernementales, de l'envergure des transferts entre les différents niveaux de gouvernements, des conditions qui y sont attachées, des différences dans la capacité respective des régions et territoires d'offrir des services publics comparables à des niveaux d'imposition comparables et des modalités de perception des impôts au pays.

Comment s'organise la mission de production de services publics destinée à pallier les imperfections du marché ? Quel est l'intérêt de la décentralisation ? La décentralisation permettrait une meilleure adéquation des services publics aux préférences locales. Les autorités

locales sont réputées mieux informées des préférences des citoyens, et ceux-ci peuvent mieux contrôler les choix faits par les hommes politiques. La décentralisation est ainsi d'autant plus profitable que les préférences sont différentes d'une région à l'autre.

Quelles en sont les limites ? L'existence de rendements d'échelle peut rendre plus efficace une centralisation de la production des services publics. Par ailleurs, sous l'hypothèse de mobilité de la base taxable, le mimétisme fiscal conduit à une concurrence fiscale pour éviter le vote par les pieds. Il s'agit de l'idée que les électeurs peuvent sanctionner par le vote leurs dirigeants locaux, ce qui mène les élus à adopter des politiques similaires à celles en vigueur dans les régions voisines. Il s'agit d'un comportement opportuniste qui ne mène pas à l'optimum social. Enfin, les services publics sont fournis gratuitement ou à un prix très en deçà de leur coût de production. Ils sont accessibles même à des individus qui n'ont pas contribué à leur financement. C'est le comportement du pique assiette (*free rider*). L'expérience des cantons suisses illustre cette situation. L'Etat organise des transferts horizontaux afin de financer les services publics des cantons voisins.

Quel est son risque ? La décentralisation des activités peut mener à des déséquilibres et des distorsions lorsqu'elle met en œuvre une contrainte budgétaire souple pour les entités fédérées et un mécanisme de soutien financier ex-post de la part du gouvernement fédéral (argument du '*New Fiscal Federalism*'). Une contrainte budgétaire souple implique que les régions ou niveaux inférieurs de pouvoir disposent d'une grande marge de manœuvre externe de politique budgétaire ou d'emprunt large. Le gouvernement central peut alors intervenir financièrement pour compenser les dérives budgétaires des gouvernements de niveaux inférieurs (le « *bail out* »), ce qui a pour effet de transférer le coût des politiques menées à l'échelon local ou régional au niveau fédéral. Le contexte dans lequel de tels dysfonctionnements peuvent apparaître est un degré d'ouverture important de l'économie, mais aussi une décentralisation déséquilibrée des recettes et des dépenses publiques (les recettes propres des entités fédérées ne suffisent pas pour financer l'élargissement de leurs compétences). Pour compenser le manque de recettes, deux voies existent pour les pouvoirs régionaux et locaux : l'emprunt et les transferts de la part du gouvernement fédéral. Cependant, il est généralement admis que lorsque la responsabilité des dépenses publiques et celle de perception des recettes sont séparées, les gouvernements sont incités à prendre des décisions inefficaces. Enfin, il y aurait des pressions politiques telles que le gouvernement fédéral ne pourrait éviter d'accroître ses subventions pour

soutenir les décisions d'emprunt des entités fédérées. Les arguments du 'New Fiscal Federalism' à l'encontre de la décentralisation des compétences développés principalement à partir des expériences des économies émergentes, fournissent des éclairages nouveaux à l'analyse des systèmes fédéraux dans les pays développés. Certains auteurs ont d'ailleurs fait l'exercice d'une application partielle de la théorie à certains pays fédéraux, notamment l'Allemagne (cas du länders de Brême) et le Canada. Cette réflexion invite à imposer une « *contrainte budgétaire forte* » aux entités fédérées. Ainsi, si l'on regarde l'expérience des quatre Etats fédéraux considérés (tableau 2), seule l'Allemagne présente une contrainte budgétaire molle, la plus dure étant pour les cantons canadiens puisque celle-ci est assujettie d'une contrainte d'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, faut-il accorder l'autonomie fiscale, c'est-à-dire non seulement la décentralisation des compétences, mais également le pouvoir de prélèvement des recettes fiscales ? Divers arguments en soulignent l'intérêt, mais aussi les dangers. L'autonomie fiscale disciplinerait les autorités publiques qui, sans cela, seraient naturellement dépensières à l'excès (*argument du Léviathan*). Cependant, toute diminution de la pression fiscale dans une région crée des *externalités négatives* sur les régions voisines. De plus, la concurrence fiscale entraînerait une *concurrence fiscale vers le bas*. Afin d'attirer la base taxable, les régions s'engageraient dans une désescalade fiscale dommageable. Le prix des services publics serait trop faible par rapport à leur coût de production. Si chaque région imite la région voisine afin d'éviter la sanction des électeurs, elles réduisent la pression fiscale et la quantité de services publics deviendrait partout *sous-optimale*. La concurrence fiscale qui existe entre les régions intervient ainsi à travers deux canaux majeurs : celui des dépenses publiques et celui de la fiscalité directe et/ou indirecte (tableau 2), à l'exception de l'Allemagne où la concurrence ne se fait que via les dépenses publiques dans la mesure où les Länders ont une faible autonomie fiscale (fixation conjointe des impôts les plus rémunérateurs, de la répartition des recettes fiscales) et où il existe une uniformité du droit fiscal au sein du territoire. L'exemple opposé est celui du Canada où les cantons ont une autonomie fiscale totale même s'il existe des accords sur la perception des impôts. En Belgique, si les régions peuvent potentiellement se concurrencer à travers des soustractions à l'impôt sur les personnes physiques (IPP), il existe toutefois une règle de non régressivité impliquant un maintien de l'indice de Gini au sein de chaque région. En Suisse enfin, la concurrence fiscale cantonale passe par la fiscalité directe (IPP et impôt sur les sociétés).

**Tableau 2 : Quelques exemples de fédéralisme fiscal**

	Type de concurrence		Type de solidarité interrégionale		Coordination des politiques budgétaires	
Allemagne		Par les dépenses	Verticale	Horizontale	Contrainte molle (indiscipline et intervention du Bund)	
Suisse	Par la fiscalité directe	Par les dépenses	Verticale			Contrainte stricte
Canada	Par la fiscalité directe et indirecte	Par les dépenses	Verticale			Contrainte stricte (équilibre budgétaire requis)
Belgique	Par les soustractions potentiels à l'IPP	Par les dépenses	Verticale			Contrainte quasi-stricte (norme du CSF) et accords de coopération

Enfin, faut-il à côté de la redistribution inter-personnelle, organiser une solidarité institutionnelle ? Il s'agit d'un choix politique pour préserver la cohésion. En Allemagne, par exemple, la constitution consacre le « principe de l'homogénéisation des conditions de vie sur tout le territoire ». Au Canada, elle entend « réduire les inégalités régionales en termes de ressources ». Comment organiser la solidarité institutionnelle ? D'une façon générale, il est possible de mettre en œuvre des transferts de péréquation verticale (du pouvoir fédéral aux entités fédérées) ou horizontale (entre régions). Seule l'Allemagne cependant présente une péréquation horizontale, qualifiée de « fraternelle », entre les länders (tableau 2). La solidarité interrégionale verticale existe dans les quatre Etats fédéraux considérés. Celle-ci prend différentes formes : des subventions, un partage des recettes fiscales et une contribution aux assurances sociales en fonction de ses capacités dans le cas suisse ; un partage des impôts, des subventions et des dotations en TVA dans le cas allemand ; des transferts concernant essentiellement la santé et l'éducation dans le cas canadien ; des dotations en TVA par exemple dans le cas belge. Les transferts versés en Belgique à la région wallonne représente 1,58% de son produit intérieur brut (PIB) et coûte 0,68% de son PIB à la région flamande. Ces chiffres sont relativement peu élevés par rapport aux exemples suisses et allemands où ces transferts représentent souvent plus de 4% du PIB. En Allemagne, le Länder de Brême reçoit 4,8% de son PIB. En Suisse, le canton de Zoug contribue pour 1,6% de son PIB, Valais reçoit pour 4,2% de son PIB, Obwald pour 4,6% et le Jura pour 4,8%.

### **3. Conclusion**

La plupart des papiers présentés ici prônent un équilibre entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel. Plusieurs d'entre eux soulignent également qu'il est nécessaire d'avoir une politique budgétaire et fiscale cohérente qui assure une croissance économique conforme aux attentes et qui jouit d'une légitimité démocratique auprès des citoyens européens. La question qui reste soulevée est de savoir quelles sont les nouvelles voies pour le fédéralisme fiscal et plus largement la politique budgétaire. Un des questionnements principaux qui ressort également de ces travaux est l'arbitrage entre cohésion des territoires et croissance économique. L'objectif d'une répartition moins inégale des activités est devenue l'une des préoccupations majeures des autorités centrales ces dernières années, considérée comme une étape préalable à la convergence des régions et finalement à des gains de croissance au niveau des pays dans leur ensemble. Les

politiques d'intégration commerciale et de développement observées en Europe ont favorisé le développement de l'ensemble des pays, mais au prix d'un creusement des inégalités spatiales. L'écart entre les régions prospères et les régions "en retard" s'est accentué. L'expérience de l'intégration européenne est celle d'une convergence globale et d'une divergence locale. L'objectif annoncé est de parvenir à impulser un développement régional équilibré, une cohésion inter régionale.

Notons enfin que si l'objectif est la croissance dans un marché de plus en plus intégré, il est également important de tenir compte de l'environnement économique, politique et social des blocs régionaux auxquels ces pays appartiennent. Ces premiers travaux sont essentiellement descriptifs et permettent de redéfinir les principaux concepts du fédéralisme fiscal. Les articles qui suivent adoptent une approche plus analytique autour des thématiques suivantes : quelle solidarité dans un Etat fédéral ? Doit-on chercher à obtenir davantage d'efficacité afin de faire face à la concurrence ou réduire les disparités entre les régions à travers des mécanismes de péréquation et de redistribution ? Y-a-t-il des comportements de mimétisme fiscal et comment les expliquer ? Par ailleurs, quelle est l'ampleur des effets de débordements interrégionaux que ce soit au niveau de la fourniture de biens publics ou dans les stratégies d'exportation fiscale ? Quelle coordination des politiques budgétaires convient-il de mettre en œuvre ?

### **Bibliographie**

DERYCKE P.H., DESCHAMPS R., MIGNOLET M. (1994), *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Presses Universitaires de Namur, Belgique.

MUSGRAVE R. (1959), *The Theory of Public Finance*, Mac Graw Hill, New York.

OATES W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Race Jovanovitch, 256p.

TIEBOUT (1956), "A Pure Theory of Public Expenditure", *Journal of Political Economy*, No.5, vol.64.